

论转轨型宏观经济政策

张 馨

(厦门大学财金系 361005)

内容提要: 目前,我国经济陷入了需求严重不足的境地之中,尽管政府动用了各种刺激经济的办法,但均未能有效启动经济,经济发展仍然严重乏力。在计划经济时期,我国存在的一直是供给不足问题,经济过热问题,而从来不愁需求不足,不愁启动不了经济。因此,我国经济发展可以说是遇到了前所未有的新问题。相反,在西方市场经济国家,影响和制约着经济增长速度的主要因素,则一直是需求不足,是经济过冷问题。这样,我国遇到的似乎是与市场经济国家相似的增长问题了。为此,我国政府也一反过去对宏观经济的计划型调控做法,而大规模地借鉴了西方国家式的市场型调控做法,但实行的结果却远不能令人满意。对此人们不禁要问:中国经济怎么啦?于是,各种分析及对策建议纷至沓来。本文将仅就此问题提出自己的看法。

—

至今为止,我国经济界大体上是仅局限于或者按照市场经济,或者按照计划经济的思维模式,来考虑和分析宏观经济问题。而实际上我国目前遇到的,却是“史无前例”的经济体制转轨时期的经济增长问题,这是计划经济和市场经济都不曾有过的。这样,概而言之,我们可以将近现代宏观经济概括为市场型、计划型和转轨型三大类型。

对于计划型和市场型的宏观经济,经济理论已经有了大量的论述,对它们的运作机理、运行方式与特点,以及政府相应采取的不同的宏观经济政策等等,都作了很好的分析和概括,目前都已形成了相对完整的理论体系,如我国的“综合平衡论”和“国力论”,如西方的凯恩斯主义以及由此而形成的宏观经济学等等。不仅如此,更主要的还在于,这些理论都在经济实践中得到了检查,并由此得到不断的修正、补充和完善,从而在指导政府对宏观经济的调控中发挥了巨大的作用。那么,对于转轨型宏观经济来说,它又有着什么样的特点呢?

第一,相对不稳的经济体制基础。与计划经济下的政府计划配置社会资源,市场经济下的市场配置社会资源的基本状态不同,经济体制转轨时期的社会资源配置,是计划和市场双重机制在发挥作用的。作为单一的体制形态,无论是计划经济还是市场经济,其基础性资源配置机制都是稳定的,因而就经济体制来说是相对稳定的。这样,经济增长所出现的问题,是在既定的经济体制背景下产生的。而在体制转轨时期则不同,此时体制本身就处于不断的推陈出新、新旧交替过程之中,因而此时的体制基础远不是成形的,更谈不上什么稳定的基础性运行体制了。具体来看,20年来我国随着改革的推进,计划经济体制在我国被不断打破,而市场因素而不断增强,市场体系逐步形成。由于这一渐进式的改革特点,决定了我国至今为止市场机制虽发挥了强大的作用,但尚不能说已真正取得了基础性的资源配置地位。相反,计划机制尽管已经受到极大的削弱和否定,但计划经济根子尚难说已真正被清除了,政府计划仍然从根本上约

束和决定着社会资源的配置状态。然而,在这种体制背景下,这两年来却出现了需求约束这一市场经济所特有的典型特征,从而使得政府的宏观经济政策陷于两难境地。这具体表现为政府既试图采用市场型政策手段,却又不能不含有较强的计划型内容,不能不采用若干计划型政策手段。更主要的还在于,这些无论是市场型手段还是计划型手段,都未能发挥应有的作用,未能产生预期的效果。而这些手段,或者在西方市场经济国家,或者在我国计划经济时期,都曾经是起过立竿见影的效果的。

第二,不同的政府宏观调控方式。经济体制背景的不同,决定了政府对于宏观经济的调控是不同的。在计划经济下,国民经济的宏观和微观活动均受到政府的直接计划调控和决定,此时政府调控追求的是“国民经济综合平衡”,这是一种包括宏观经济与微观经济、经济总量与经济结构的平衡,是以对企业整个再生产过程直接安排调控为基础的。因此,当时严格地说是并不存在独立的政府宏观经济政策的。此时政府经济政策的着眼点,是增加社会供给,并且以指令性计划保持国民经济比例关系平衡具有极大的重要性。在市场经济下,政府不能干预企业和资本的市场微观活动,而只能对宏观经济进行间接调控,这才单独提出了“宏观经济”以及政府对其间接调控的问题,其作用对象是社会的有效需求,并且直接的政策目标只是如何通过市场而均衡宏观经济总量。

体制转轨所具有双重体制并存的特点,决定了此时政府对经济增长的作用是介于上述两种状态之间的:(1)在经历了十余年的供给约束之后,我国经济增长突然出现了相当明显的需求约束状态。这就使得目前宏观经济政策的基本目标必须是如何增大市场需求总量,以克服需求约束所造成的经济过冷问题。但与此同时,供给约束问题仍然在相当程度上存在着,人们所大量谈论的经济结构约束经济增长的问题,就是其典型表现。计划经济时期的国民经济比例失衡问题,换句话说就是供给约束问题。而在我国,这一问题至今为止都是与政府直接干预和调剂经济结构相联系的。这就导致了目前政府扩张需求的措施,却受到了供给的约束;(2)我国政府的作用对象尽管已逐步收缩到宏观经济上来,但仍然强烈地干预着微观经济过程。如在以刺激需求为目标的政策运作中,继续通过国有银行实行基本上只对国有经济贷款,而歧视非国经济的信贷政策等,都使得政府的财政和货币政策启动经济的效力,受到了微观基础和企业尤其是非国有企业投资乏力的制约;(3)仅就宏观经济来看,则政府不仅作用于经济总量,而且还在相当程度上必须直接作用于经济结构。这样,政府的市场型政策运作手段就不仅要增大需求总量,而且还将调整供给结构。然而,市场型政策手段是不具备直接调节经济结构能力的。这又是政府不得不使用计划型政策手段的根本原因之一。

第三,改革对政策效应的影响不同。1998年我国采用了前所未有的刺激经济的财政货币政策,但至今难以从经济过冷状态中解脱出来,其直接原因之一就是目前正在进行的几大改革。改革直接影响国民经济运行状态,这在我国并不新鲜。计划经济时期的1958和1971年几次体制大改革,都曾直接导致了经济过热状态的出现。但那时是改革为政府“加快”经济发展速度提供了条件,是政府政策试图大大提高经济发展速度的结果。如果仅就政府的政策效应来说,是得到了充分发挥的,其遭受挫折只是由于追求了不切实际的发展速度的结果。

然而,目前的几大改革,则对于政府政策目标是产生了逆效应的。这其中的原因,是因为计划经济时期的改革,毕竟只是对既有体制的修修补补,而不是目前的体制模式转换式的“改革”。这样,前者不会对政府的政策效应起逆向调节作用,因为此时的体制框框并未被打破。而后者则形成了对政府政策目标的逆调节,这在我国几十年的政府经济政策运作史上,是从未有过的,并且改革对于政府政策目标的这种副作用是非常明显的。

如果再作进一步的分析,则人们会发现,在市场取向改革的前10余年中,大大小小的改革几乎可以说是无日不有的,但并没有影响和否定当时政府政策目标的实现。因此,说体制模式转换式的改革必然危及政府政策运作,似乎也不能成立。但有一点是可以肯定的,这就是旧体制的基本特征即供给约束在这10余年中尚未出现,而这次却出现了需求约束这一新体制的基本特征。从这个意义上看,真正的双重体制并存局面是目前才出现的。这样,是否可以提出这样一个命题,即体制转轨将必然出现改革与政府政策相抵触的结果?

第四,财政货币政策所起的作用不同。在上述变化基础上,在不同的经济体制下,财政和货币对宏观经济有着不同的影响和作用。计划经济时期,财政在国民经济综合平衡中起着关键作用。此时财政是否实现了年度平衡,财政的投资规模是否适度,财政的投资结构是否合比例,等等,都直接决定着当年的国民经济在总量和结构上是否做到综合平衡。而此时银行信贷则只是对于财政起补充和配合作用。当时国民经济的过热和比例关系的严重失调,都是直接与政府的财政活动,尤其是财政投资活动的失误直接相联系的。而为了克服经济过热和比例失调状态,则关键措施都是狠砍财政支出,尤其是财政投资规模和调整财政投资结构。与此同时,银行信贷规模也相应地进行了计划调整。

市场经济下,财政货币手段仍然是政府政策运作的基本手段,但此时财政货币的政策效应如何还必须依靠市场,依靠私人、企业和资本的回应。这样,此时的财政政策和货币政策尽管对宏观经济能起到巨大的调节作用,但影响力度是远低于计划经济时期的。压缩和启动经济,经济结构的形成和调整,都不可能由政府直接计划安排了。此时的财政已不是通过保持年度收支平衡,而往往是通过赤字来开展政策运作。此时银行不是所有的信贷活动都直接由政府计划安排和控制,而是区分了中央银行和商业银行,货币政策是由中央银行进行的,商业银行的活动实际上是整个社会的企业活动的组成部分。货币政策的直接作用对象只能是货币供应量,它还需要与市场 and 资本所决定的货币需求量相配合,并进而影响整个市场供求对比状态,才能决定政府政策效应的大小。

而在体制转轨时期,双重体制并存决定着此时财政货币运作兼具上述两种政策的特点,呈现出市场型与计划型内容相混杂的状态,但具有市场型因素增强而计划型因素减弱的趋势。从财政政策来看,计划经济时期所基本保持的年度平衡,是随着改革开放而立即终止了,此后的20年几乎就是赤字预算的20年。与此同时,政府预算投资规模的大小,已不能直接决定国民经济总量是否平衡了,但政府预算投资对于国民经济结构的计划安排和调整,则在很长期间起着举足轻重的作用。直到目前为止,各级政府直接间接安排的各类投资仍强有力地影响着经济结构,包括预算外和制度外的整个财政活动仍直接干预着企业和市场的活动。

从货币政策来看,20年来我国的银行体系已经朝着市场化方向迈出了很大的步伐,中央银行已经成立,专业银行的商业化进程正在逐步推进,存款准备金、再贷款和公开市场业务市场型货币政策手段已逐步运用,但政府的计划利率仍然起着主导和决定作用,对信贷规模的计划控制则长期存在,近年来尽管已宣布取消,但去年则配合财政政策仍然安排了1000亿元的信贷投资。此外,国有银行的真正商业化有相当长的距离要走。这些,都决定了我国货币政策的真正市场型运作尚未完全实现。

二

上述我国政府宏观经济政策的种种特点,都是由体制转轨这一基本背景所决定的。这样,体制问题就在我国的政府宏观经济政策运作中起着前所未有的作用。而1998年我国政府在全

力对付经济过冷问题的同时,相应进行了若干“攻坚”性质的改革。这些改革对于启动经济产生了很强的抑制作用,这在经济学界已经没什么争议了。这样,紧接着争议是就改革与增长的关系展开的,并形成着增长优先论和改革优先论这两种截然相反的看法。

增长优先论认为增长是关键,发展是硬道理,没有一定的增长速度,一切现实的经济问题都将无法解决,从而体制改革、经济发展和社会稳定也就失去了经济基础。当改革和增长产生无法克服的矛盾之时,首先应当保增长,即使为此而暂缓改革进程也在所不惜。他们还认为,从改革来看,我们已经进行了20年,目前暂时推迟数月乃至一、二年应当是可以的,而宏观经济运行状态则是短期的,是在几个月内就可以发生变化的,因此也应当先考虑增长问题。这样说是有一定道理的,但却有其片面性。如果增长与改革是两回事,经济增长乏力与改革无关,则这种主张显然是正确的。此时保住了增长,还可以为改革提供了良好的环境与基础。然而,此次我国的经济过冷及其难以启动状态的突然出现,多项改革的同时出台只是其直接影响因素之一,而决定因素还是必须归结到体制的转轨上来。尽管改革已进行了20年,但真正的体制质变只是到目前才展开的,依笔者之见,这才是根本原因所在。

我国此次经济不景气,是与亚洲乃至世界范围经济不景气相联系的,但仔细分析下来,则又有着明显的不同:(1)其他国家和地区是经济低增长乃至负增长,而我国则保持了近8%的年增长率,这在西方国家是很高的增长率,而不是经济过冷了,但对于我国来说却是经济“过冷”。这种状况,可以概括为经济增长正常值的差异;(2)目前周围的国家和地区纷纷出现经济复苏症状,而我国预测的经济前景却是更为黯淡的;(3)其他国家和地区的经济过冷是以金融危机为直接的导火线,最初的症状是大幅度的货币贬值,而我国的货币至今不仅没有贬值,有时还略有上升,但经济也陷于过冷状态。西方的经济危机往往是以信用危机为先导的,而我国的经济虽然也为“三角债”之类的金融问题所困扰,但毕竟没有起到导火线作用的。之所以出现这种差异,就在于双方存在的是不同经济体制类型。8%左右的经济增长率,在西方国家是高增长,而在我国却变成了低增长,就因为西方是市场经济,而我国除了经济发展水平低,需要较高增长率外,根本的还在于计划经济及其惯性影响。

正是计划经济决定了经济发展的低效高速状态。低效益决定了必须要有高速度,否则就无法满足方方面面的需要,无法解决各种基本的问题。目前我国仍然需要8%左右的增长正常值,就不能不说是计划经济惯性影响的结果了。这种状态可用“名高实低”来概括,即在表面高增长下存在的实际低增长,是我国经济发展仍然没能摆脱拼资源、拼消耗的具体表现。高速低效是计划经济走向死胡同的根本原因,市场取向改革从根本上看就是要否定这种发展状态的。如果试图继续依靠这种高增长来解决我国的经济问题,则无异于饮鸩止渴,是不可能长此以往继续下去的。当然,如果目前暂推迟改革进度,是否可以避免或者减缓改革对经济增长的抑制作用呢?答案是否定的。

在经过20年的渐进改革之后,我国经济体制已进入质的变革阶段,它不仅是各种尚未解决的问题和困难的累积,而且更是若干难以克服的弊端与矛盾的激化。这种“攻坚”阶段一旦到来,就难以继续拖延了。长达10余年的渐进改革,虽然使我国经济相对平稳地发展,取得了举世瞩目的非凡业绩,避免了体制急剧转轨所可能带来的社会动乱和经济破坏,但也不是没有代价的。这就是在20年中,我国不仅旧体制的根本弊端没有真正消除,而且体制过渡期间还产生了种种新的问题。相对容易解决的问题克服了,这是20年来我国经济高速发展的直接原因之一,但留下的则是高难问题,并且由于新旧矛盾的错综复杂交织使改革几乎陷于困境。正是由于目前已到了非改不可的地步,才使我国的最高决策层即使在经济趋冷之际选择了全面大改

革。这样, 尽管这些改革进一步加剧了经济的过冷程度, 但“开弓没有回头箭”, 已经展开的改革如果停顿下来, 旧体制的负面作用将更为严重地发挥作用, 而这些改革对消费和投资预期的抑制态势却已形成, 并不是靠改革停顿所能消除的, 其结果将更为严重。正因如此, 正确的抉择只能是进一步推进并完成已开展的改革, 才能根本解决经济增长问题。当然, 这样讲并不等于不要注意改革的艺术性问题。就目前进行的各项改革来说, 也应区分轻重缓急, 有主有次, 而不应齐头并进。具体地看, 目前主要是应推进社会保险、国有企业和行政事业机构等改革, 而对于住房等改革, 则可以稍微推迟。但这样仍然是推进了整个经济体制改革的。

人们还谈论得较多的是经济结构影响增长的问题, 其实质也仍然是体制问题。在市场经济下, 经济结构问题是直接由市场解决的。经济结构问题, 实质就是资源和要素的配置问题。有效配置了资源, 换句话说就是经济结构合理了, 因为在经济结构不合理状态下, 是谈不上有效配置资源的。因此, 市场下的经济结构问题, 政府尽管可以进行指导和引导, 但是不应也不能“越俎代庖”, 亲自动手代替市场去直接调整经济结构的。然而, 在目前的我国, 政府直接支配和安排的财力, 尤其是预算外、制度外、计划性信贷投资等, 甚至还起着关键的经济结构安排与调整作用。因此, 我国的经济结构问题归根结底仍然是经济体制问题, 其根本出路也仍在于进一步推进体制改革。

三

在这种背景下, 如果增长和改革两者无法兼顾的话, 则应当确保改革的继续推进, 而不必追求 8% 的发展速度。这将解决我国经济乃至政治的各种深层次问题, 而使我国经济增长获得坚实的根基。其主要有:

第一, 它将根本解决经济结构约束问题。经济结构约束, 是目前的约束和影响我国经济增长的一个关键因素, 深化改革将为市场调整经济结构提供基本条件, 从而根本解决我国的经济结构问题。目前经济界有的观点主张牺牲改革来调整经济结构, 以解除经济增长的这一约束因素。这是一种矛盾的主张。如前所述, 我国的经济结构问题本身就是体制问题。不深化改革, 在市场尚无力有效调整经济结构的背景下, 只能是依靠政府计划和行政手段进行经济结构调整。而这是不可能真正解决经济结构问题的, 也就难以摆脱经济结构阻碍经济增长这一计划经济“梦魇”的。这样, 只有通过改革根本解决体制问题, 才谈得上为我国经济增长提供合理的经济结构基础的。

第二, 它将根本消除改革预期约束。目前进行的几大关键性改革, 如国有企业制度的改革, 社会保障制度的建立等等, 以及住房制度、教育制度等改革, 形成了所谓的“改革预期约束”。一旦改革深化而取得实质性的进展, 则不仅将使我国基本上转到市场经济体制上来, 而且还将由于新体制环境的确立, 消除人们原有的消费预期, 而形成新的需求, 根本化解目前几大改革预期所形成的需求约束问题。否则的话, 不是深化改革解决体制问题, 而是寄希望于全国加薪、加大消费信贷力度等措施, 是难以解决需求乏力问题的。目前老百姓从整体看手中并不是没有钱, 加薪和消费信贷并不触及压抑需求的各种因素, 因而是不能解决问题的。相反, 在市场疲软, 企业困难的背景下加薪, 将加大企业的困难, 还可能进一步影响企业的需求, 其结果将是适得其反的。为此, 通过加快社会保障制度改革, 消除广大群众在改革大潮中所产生的生活缺乏保障心理; 通过国有企业制度改革, 解决企业的市场行为正常化, 同时还解决政府对企业的正当干预问题, 使企业之间的信用正常起来, 等等, 都将起到促进投资和消费增长的作用。

第三, 它将根本消除财政约束。政府财政活动仍然严重地约束着我国的社会需求, 去年财

政在增发国债 1000 亿元以加大基础设施投资的同时,又以计划方式增加了 1000 亿元的税收,实际上进行的是平衡预算政策运作。这就极大地削弱了财政政策的扩张力度。依据宏观经济学的理论分析,这将产生“平衡预算乘数”,即财政活动将引起与本身支出相等数量的 GDP 扩张。然而,在实践中去年财政的 1000 亿元投资只增加了 500 亿元的产值,这连最低的财政扩张也没能实现。这种财政的正常增收乏力背景下的增税,就以其计划方式和手段否定着市场的正常进程,从而严重地损害着市场需求的扩张程度。但是,今年我国财政已经出现了较好的正常增收势头,否定着以往的经济增速与财政增收成正比的“规律”,这就出现了经济增速下降时实现较大财政增收的可能性。这就为我国不必实现“高”增长却可以解决财政与其他各种社会经济问题和推进改革,提供了关键性的条件,而确保财政增收曾是要求经济高增长的主要理由。

从财政改革来看,它不仅仅仅是启动内需的问题,而且还牵涉到我国经济的长远发展能力的问题。对于去年财政增加 1000 亿元基础设施投资,人们总是在论谈其低效浪费问题。基础设施建设的好坏,直接关系到能否为整个市场运行提供必不可少的外部条件,以确保经济的长远发展。在我国,“豆腐渣”工程问题并非今日始,更不是由于扩张性财政政策的运作而产生的。只不过在突然面临严重经济紧缩,需要大幅度增大财政投资以扩张需求的背景下,许多工程仓促上马而加大了低效浪费现象。为此,从治本的角度看,我国也是需要通过财政的改革,同时通过政府机构与职责的改革,才能根本解决财政投资的低效浪费问题,从而有利于财政投资规模的扩张。

第四,它将根本消除信贷约束。去年的货币政策扩张,受到了银行惜贷与不对非国有经济贷款等问题的困扰而大打折扣。之所以出现此类问题,根本原因还在于体制约束和体制转轨。深化改革尤其是国有企业的改革,使企业成为真正的市场行为主体,消除企业信用低和“三角债”等问题,理清整个社会的信用关系,才能从根本上消除银行惜贷根源。同时,就我国银行体系本身来看,通过深化改革严格中央银行与商业银行的界限,确立起符合市场经济根本要求的商业银行制度,使商业银行的市场行为正常化,从而为中央银行的货币政策运作提供应有的商业银行信贷基础。

第五,它将降低经济增长正常值的压力。改革深化所可能引起的种种变化,集中到关键性的一点上,就是市场化程度加深将使我国的经济增长正常值下降,诸如有可能从 8—9% 下降到 5—6%。这样,以深化改革为轴心,使我国经济从“高”增长压力下解脱出来,转到高效增长的道路上来。其结果将不仅有利于我国市场经济体制的建立健全,而且还使我国经济增长转到正常状态上来,从而真正解脱目前的体制转轨对于我国宏观经济运行的不利影响。

第六,建立转轨型宏观经济理论体系。转轨型宏观经济是一个崭新的事物,目前我国经济发展所遇到的种种问题,都是没有现成的理论可以照搬照抄的。而我国目前特有的宏观经济发展所遇到的种种问题,都是需要寻求理论上的依据和解答的。我国的改革开放尽管已经进行了 20 年,但还有很长的一段路要走。这种特殊的经济环境和经济运行特点与机制,需要我国经济理论的全面创新,更好地指导我国的经济实践,也能够使我国目前的启动内需工作进行得更好。为此,我们就应当在借鉴西方宏观经济理论的基础上,分析和鉴别我国计划经济时期综合平衡论等的合理内核,从而形成转轨时期我国特有的宏观经济理论。本文仅是在这方面提出了建议,如果能够引起我国经济学界的关注,本文的目的就算是达到了。

责任编辑:荆林波